

PRC/2021/3

DECISÃO FINAL EM SEDE DE PROCEDIMENTO DE TRANSAÇÃO

[VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL]

ITM – INSTITUTO DE TELEMEDICINA, LDA.

ÍNDICE

I.	Do Processo.....	7
1	Notícia da infração.....	7
1.1	Denúncia.....	7
2	Abertura de inquérito.....	8
3	Segredo de justiça.....	8
4	Comunicação ao regulador setorial.....	8
5	Registo do processo na Rede Europeia de Autoridades de Concorrência.....	9
6	Diligências probatórias.....	9
6.1	Diligências de investigação preliminares	9
6.2	Diligências de busca e apreensão	10
6.3	Pedidos de elementos	11
7	Pedidos de identificação de informação confidencial.....	11
8	Procedimento de transação no inquérito	11
II.	Factos Imputados.....	13
9	Identificação e caracterização da ITM	13
10	Identificação do mercado.....	13
10.1	Mercado do produto.....	14
10.2	Mercado geográfico	15
10.3	Conclusão quanto ao mercado	15
10.4	Posição da ITM e outras visadas no mercado	16

11	Comportamentos.....	16
12	Síntese da matéria de facto.....	18
III.	Do Direito	20
13	Apreciação jurídica dos factos imputados	20
13.1	Regime jurídico da concorrência	20
13.2	Tipo objetivo.....	20
13.2.1	Qualidade de empresa	21
13.2.2	Existência de um concurso de vontades.....	21
13.2.3	Objeto restritivo da concorrência	23
13.2.4	Restrição da concorrência na totalidade do mercado nacional	25
13.2.5	Caráter sensível da restrição da concorrência	25
13.2.6	Afetação do comércio entre Estados-Membros da União Europeia	27
13.2.7	Conclusão da Autoridade quanto ao tipo objetivo da infração imputada	28
13.3	Tipo subjetivo	28
13.4	Ilicitude.....	28
13.5	Culpa	28
13.6	Punibilidade.....	29
13.7	Execução temporal da infração	29
14	Determinação da sanção.....	30
14.1	Prevenção geral e prevenção especial	30
14.2	Medida abstrata da coima	31

14.3	Critérios de determinação da medida concreta da coima	31
14.3.1	Gravidade da infração.....	32
14.3.2	Natureza e dimensão do mercado afetado pela infração	32
14.3.3	Duração da infração.....	33
14.3.4	Grau de participação na infração.....	33
14.3.5	Vantagens de que beneficiou a infratora	33
14.3.6	Comportamento da infratora na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência	33
14.3.7	Situação económica da infratora	33
14.3.8	Antecedentes contraordenacionais jusconcorrenciais da infratora	34
14.3.9	Colaboração prestada à Autoridade da Concorrência	34
14.4	Conclusão.....	34
14.5	Pronúncia sobre a proposta de transação	35
IV.	Conclusão	37
V.	Decisão	38

A Autoridade da Concorrência,

Considerando que tem por missão assegurar a aplicação das regras de promoção e a defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores, de acordo com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto;

Considerando que prossegue a sua missão em Portugal, sem prejuízo das competências que lhe são cometidas em virtude da aplicação do direito da União Europeia, nos termos que resultam do n.º 4 do artigo 1.º dos Estatutos da Autoridade da Concorrência;

Considerando as competências que lhe são atribuídas pelo disposto na alínea a) do artigo 5.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º, ambos dos Estatutos da Autoridade da Concorrência;

Considerando o disposto na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (doravante, “LdC” ou “Lei da Concorrência”)¹, e as regras de concorrência do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante, “TFUE”);

Considerando o regime de transação na fase de inquérito, previsto no artigo 22.º da Lei da Concorrência;

No processo de contraordenação aberto nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 8.º e do n.º 1 do artigo 17.º da Lei da Concorrência, registado sob a referência interna **PRC/2021/3** (processo ou PRC/2021/3), em que são visadas:

- A. **Dr. Campos Costa – Consultório de Tomografia Computorizada, S.A.**, titular do NIF/NIPC 502082429, com sede social na Rua do Campo Alegre, n.º 231, 5.º, 4150-178 Porto (doravante, “**Dr. Campos Costa/Unilabs**”);
- B. **GS24 – Healthcare Solutions, S.A.**, titular do NIF/NIPC 507824652, com sede social na Rua de Dona Estefânia, n.ºs 181-183, 1000-154 Lisboa (doravante, “**GS24**”);
- C. **Lifefocus II – Global Solutions, Lda.**, titular do NIF/NIPC 510996299, com sede social na Rua Luís Barroso, Edifício Sagres, Loja 4, 4760-153 Vila Nova de Famalicão (doravante, “**Lifefocus II**”);
- D. **Nuno Pinto Leite Imagiologia, Unipessoal, Lda.**, titular do NIF/NIPC 509527329, com sede social na Praça Dom João I, n.º 25, 2.º andar, 4000-295 Porto (doravante, “**NPL**”);

¹ Na redação que lhe é dada pela Lei n.º 23/2018, de 5 de junho. Considerando que o presente procedimento contraordenacional foi desencadeado em 07/09/2021, não são aplicáveis *in casu* as alterações introduzidas à Lei da Concorrência pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, nos termos conjugados dos artigos 9.º, n.º 1, e 10.º desta última.

- E. **IMI – Imagens Médicas Integradas, S.A.**, titular do NIF/NIPC 501721037, com sede social na Avenida Conde Valbom, n.º 30, 2.º, 1050-068 Lisboa (doravante, “**IMI/Affidea**”);
- F. **CRT – Centro de Radiologia de Tomar, Unipessoal, Lda.**, titular do NIF/NIPC 501162755, com sede social na Rua Coronel Garcês Teixeira, n.º 9, Loja B, 2300-463 Tomar (doravante, “**CRT**”);
- G. **ITM – Instituto de Telemedicina, Lda.**, titular do NIF/NIPC 506705641, com sede social na Rua 4 de Outubro, n.º 8, 1.º andar, 2680-014 Camarate (doravante, “**ITM**”).

E, no cumprimento do disposto no n.º 8 do artigo 22.º da Lei da Concorrência, procede à notificação da presente **Minuta de Transação** à visada **ITM**, nos termos e com os seguintes fundamentos de facto e de direito:

I. DO PROCESSO

1 Notícia da infração

1.1 Denúncia

1. A Autoridade da Concorrência (doravante, "Autoridade" ou "AdC") recebeu, em 18/03/2021, uma denúncia, sem identificação do respetivo denunciante, relativa à existência de um alegado "cartel" no "mercado da telerradiologia em Portugal", que elimina a concorrência e resulta num aumento dos preços pagos pelo Estado pela prestação de serviços nessa área (fls. 8 e 9).
2. A referida denúncia foi complementada, em 19/03/2021 e 22/04/2021, com o envio de uma descrição detalhada da factualidade em causa e de um conjunto de documentos relacionados com a mesma (fls. 10 a 76)².
3. Nos termos da denúncia, as empresas Dr. Campos Costa/Unilabs, GS24, Lifefocus II, IMI/Affidea e ITM acordaram repartir entre si, pelo menos desde finais do ano de 2018, os concursos públicos lançados por diversos hospitais e outras entidades do Serviço Nacional de Saúde (doravante, "SNS"), sediados por todo o território nacional, para a prestação de serviços de telerradiologia.
4. As empresas em causa terão implementado mecanismos que garantem que a vencedora de cada concurso é a empresa previamente definida, em conjunto, por todas (geralmente, a que já estava a prestar o serviço em causa à entidade adjudicante).
5. A denúncia dá ainda nota de que, antes de alcançarem o entendimento atrás mencionado, as empresas identificadas já teriam estabelecido outros acordos e/ou práticas concertadas, nos termos dos quais, nos concursos públicos lançados por entidades do SNS, apresentavam propostas de preços globais superiores aos preços base, assim obrigando os hospitais a recorrerem à contratação por ajuste direto e levando-os a subirem os preços base em futuros concursos.
6. A factualidade exposta na denúncia, a documentação anexa à mesma e os dados coligidos em diligências preliminares de investigação realizadas pela AdC³ indiciavam o envolvimento, nos acordos e/ou práticas restritivas da concorrência atrás sumariamente descritos, não só das empresas identificadas na denúncia como também da NPL e da CRT.

² Posteriormente, em 18/03/2022, já após a abertura do inquérito e a realização de diligências probatórias no âmbito do presente processo, a AdC recebeu uma nova denúncia (fls. 903 a 1084), tendo por objeto as mesmas práticas aqui em investigação.

³ Cfr., *infra*, parágrafo 15.

2 Abertura de inquérito

7. Analisada a denúncia, os elementos probatórios juntos com a mesma e os dados coligidos em diligências preliminares de investigação, o conselho de administração da AdC, em 07/09/2021, entendeu que existiam fundamentos suficientes para, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º, no n.º 1 do artigo 8.º e no artigo 17.º da Lei da Concorrência, determinar a abertura de inquérito no âmbito do presente processo, com vista a investigar a existência de práticas proibidas pelo artigo 9.º da mesma Lei e pelo artigo 101.º do TFUE (fls. 2 a 7).

3 Segredo de justiça

8. Na decisão de abertura de inquérito de 07/09/2021, tendo considerado que os interesses da investigação poderiam ser prejudicados pela publicidade do inquérito, e de forma a proteger tais interesses, o conselho de administração da AdC decidiu submeter o inquérito do presente processo ao regime do segredo de justiça, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 32.º da Lei da Concorrência e do artigo 86.º do Código de Processo Penal (doravante, “CPP”), aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que aprovou o Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social (doravante, “RGIMOS”).
9. Posteriormente, depois de, no decurso do inquérito, a AdC, ao abrigo dos poderes que lhe são conferidos pelos artigos 17.º e seguintes da Lei da Concorrência, ter promovido um conjunto de diligências de investigação (melhor descritas *infra* na secção 6), ter recolhido prova da infração e dos seus agentes e ter entendido estar em condições de comunicar a algumas das visadas pelo processo, no contexto de procedimento de transação na fase de inquérito (artigo 22.º da LdC), os factos que lhes são imputados, os meios de prova que permitem a imputação das sanções e a medida legal das coimas, o conselho de administração da Autoridade considerou que os interesses da investigação já não eram suscetíveis de ser prejudicados pela publicidade do processo, pelo que, por decisão de 01/06/2022, procedeu ao levantamento do segredo de justiça do processo (fls. 1232).

4 Comunicação ao regulador setorial

10. Atento o objeto social⁴ e a atividade desenvolvida pelas visadas, estas encontram-se sujeitas à supervisão da Entidade Reguladora da Saúde (doravante, “ERS”), nos termos do n.º 2 do artigo 4.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto.
11. Assim, a AdC, por ofício datado de 21/12/2021, procedeu à comunicação prevista no n.º 1 do artigo 35.º da LdC, solicitando à ERS a sua pronúncia sobre a factualidade que constitui o objeto do processo (fls. 593).
12. A ERS remeteu ao processo a sua pronúncia, por ofício datado de 17/01/2022 (fls. 768 e 769).

⁴ Cfr. as certidões permanentes do registo comercial das visadas (fls. 218 a 272).

5 Registo do processo na Rede Europeia de Autoridades de Concorrência

13. Em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Regulamento n.º 1/2003), correspondentes aos atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE, e por os factos em investigação serem suscetíveis de afetar sensivelmente o comércio entre Estados-Membros, a Autoridade comunicou, por escrito, à Comissão Europeia, em 15/12/2021, a instauração do presente processo, tendo esta informação sido disponibilizada às autoridades homólogas dos outros Estados-Membros.

6 Diligências probatórias

14. Tendo em vista o apuramento dos factos necessários à descoberta da verdade no âmbito do inquérito conduzido pela Autoridade, nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da Lei da Concorrência, foram realizadas as seguintes diligências de investigação:

6.1 Diligências de investigação preliminares

15. Identificada a necessidade de obtenção de esclarecimentos sobre a factualidade denunciada, a Autoridade procedeu à consulta da informação disponível no portal BASE⁵ e no portal da Publicação On-Line de Acto Societário e de outras entidades⁶, com vista a aferir da verificação dos elementos previstos no n.º 1 do artigo 8.º e no n.º 2 do artigo 7.º da Lei da Concorrência.

⁵ Portal dos contratos públicos, que, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, se destina a divulgar *“informação pública sobre os contratos públicos sujeitos ao regime do Código dos Contratos Públicos”*. As respetivas regras de constituição, funcionamento e gestão foram aprovadas pela Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, nos termos da qual o portal disponibiliza informação sobre os anúncios publicados no Diário da República relativos a procedimentos de formação de contratos públicos, a formação dos contratos públicos sujeitos à parte II do Código dos Contratos Públicos (CCP) e à execução dos contratos administrativos sujeitos à parte III do CCP, as decisões definitivas de aplicação da sanção de proibição de participação previstas nos artigos 460.º e 464.º-A do CCP, durante o período da respetiva proibição, e as modificações objetivas de contratos que representem um valor acumulado superior a 10 % do preço contratual. O Portal BASE encontra-se acessível online em <http://www.base.gov.pt>.

Nos termos do disposto no artigo 454.º-C, n.º 1 do CCP, a Autoridade beneficia de acesso direto às bases de dados de informações de contratos públicos e aos documentos ou registos associados.

⁶ Portal que, nos termos definidos pela Portaria n.º 590-A/2005, de 14 de julho, se destina à realização das publicações obrigatórias referidas no artigo 167.º do Código das Sociedades Comerciais e no n.º 2 do artigo 70.º do Código do Registo Comercial. O referido portal encontra-se acessível online em <https://publicacoes.mj.pt/Index.aspx>.

6.2 Diligências de busca e apreensão

16. Com vista ao apuramento dos factos e no âmbito da investigação desenvolvida pela AdC, nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2012, foram efetuadas diversas diligências de investigação.
17. Para o efeito, a AdC requereu à competente autoridade judiciária (Ministério Público – Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa) a emissão de mandados para a realização de diligências de busca, exame, recolha e apreensão nas sedes de algumas das visadas e em demais localizações onde aquelas (ou outras sociedades que com estas partilham instalações ou funcionários) têm em funcionamento os seus órgãos de administração e serviços administrativos e onde apenas se encontra arquivada documentação de natureza comercial, administrativa e financeira (fls. 77 a 104).
18. A referida entidade judiciária emitiu os Mandados requeridos pela AdC no dia 22/09/2021 (fls. 105 a 199)⁷.
19. Em estrito cumprimento dos Mandados emitidos, as diligências de busca, exame, recolha e apreensão decorreram entre os dias 29/09/2021 e 12/10/2021, tendo sido apreendido e junto aos autos um conjunto de documentos em formato físico e digital (fls. 273 a 585).
20. Não foram realizadas diligências de buscas, exame, recolha e apreensão na sede ou noutras instalações da ITM.
21. Na sequência de procedimento interno de análise, concluiu-se que alguns dos ficheiros eletrónicos apreendidos não constituíam meios de prova com relevância para o processo, tendo, por isso, sido determinado, em 21/12/2021, o respetivo desentranhamento (fls. 594 a 625), ficando a constar dos autos os demais ficheiros eletrónicos e, bem assim, a totalidade dos documentos físicos apreendidos.

⁷ Os mandados emitidos autorizaram e determinaram expressamente a realização de buscas “*para exame, recolha e apreensão de cópias ou extratos da escrita e demais documentação, que se encontrem já abertos e arquivados ou circulando abertos nos serviços, designadamente mensagens de correio eletrónico e documentos internos de reporte de informação [...], quer se encontrem ou não em lugar reservado ou não livremente acessível ao público, incluindo quaisquer suportes informáticos ou computadores, e exame e cópia da informação que contiverem, que estejam direta ou indiretamente relacionados com práticas restritivas da concorrência*”. Mais, os referidos mandados autorizaram a realização das buscas “*nos locais nos quais as empresas identificadas têm em funcionamento os seus órgãos de administração e serviços administrativos e onde apenas se encontra arquivada documentação de natureza comercial, administrativa e financeira, não visando locais onde sejam prestados cuidados de saúde (clínicas, centros de diagnóstico e de recolha de amostras de material biológico e consultórios médicos), ou onde estejam arquivados documentos sujeitos a sigilo médico*”.

6.3 Pedidos de elementos

22. A Autoridade, ao abrigo do disposto nos artigos 15.º, 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 1, alínea a), da Lei da Concorrência, solicitou às visadas que fornecessem um conjunto de elementos, documentos e informações relacionados com a respetiva estrutura de propriedade, meios de controlo e volumes de negócios (individuais e dos grupos empresariais em que se inserem) para os anos de 2012 a 2021 e, bem assim, sobre a permutabilidade ou substituíbilidade entre os serviços de telerradiologia e outros serviços de meios complementares de diagnóstico e terapêutica contratados na sequência de procedimentos de contratação pública.
23. No que respeita à ITM, foram enviados ofícios nas datas de 21/12/2021 e 11/02/2022 (fls. 674 a 677 e 819 a 822), tendo esta visada respondido por requerimentos de 12/01/2022 e 17/02/2022 (fls. 723 a 725 e 848).

7 Pedidos de identificação de informação confidencial

24. A ITM, nos termos do disposto do artigo 30.º da Lei n.º 19/2012, teve a oportunidade de classificar as informações que considerou confidenciais nas suas respostas a pedidos de elementos remetidos pela AdC ou em requerimentos apresentados aos autos.
25. Sempre que a Autoridade não concordou com o pedido de classificação de informações como confidenciais informou a ITM do respetivo sentido provável de decisão, para que esta se pudesse pronunciar em momento prévio à adoção de decisão final pela Autoridade.

8 Procedimento de transação no inquérito

26. Tendo considerado que, em face dos elementos do caso concreto, o procedimento de transação previsto no artigo 22.º da Lei da Concorrência poderia permitir alcançar ganhos processuais, o conselho de administração da AdC, por decisão de 01/06/2022, aprovou a “Comunicação dos Factos Imputados, dos Meios de Prova e da Medida Legal da Coima” (doravante, “Comunicação dos Factos Imputados”), prevista no artigo 22.º, n.º 3, da LdC (fls. 1233 a 1290).
27. A Comunicação dos Factos Imputados foi precedida da decisão de levantamento do segredo de justiça a que se aludiu *supra* no parágrafo 9.
28. Nessa sequência, em 01/06/2022, algumas das visadas foram notificadas da Comunicação dos Factos Imputados, para, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 22.º da Lei da Concorrência, manifestarem, por escrito, querendo, no prazo de dez dias úteis, a sua intenção de participar em conversações, tendo em vista a eventual apresentação de proposta de transação (fls. 1291 e 1298, 1299 e 1301, 1302, 1304 e 1305, 1306, 1308 e 1309, 1310 e 1311).

29. Decorrido o prazo mencionado no parágrafo anterior, a ITM, em resposta à referida notificação, manifestou, por requerimento escrito, a sua intenção de participar em conversações, tendo em vista a eventual apresentação de proposta de transação (fls. 1357 e 1358).
30. Em 31/08/2022, a ITM apresentou uma proposta de transação (fls. 1454 a 1456), mediante a qual:
[CONFIDENCIAL: artigo 22.º da Lei n.º 19/2012]

II. FACTOS IMPUTADOS

9 Identificação e caracterização da ITM

31. São visadas pelo presente processo contraordenacional a Dr. Campos Costa/Unilabs, a GS24, a Lifefocus II, a NPL, a IMI/Affidea, a CRT e a ITM.
32. A presente minuta de transação tem como destinatária exclusiva a ITM.
33. A ITM é uma sociedade detida por um conjunto de pessoas físicas.
34. Atualmente, o respetivo capital social está repartido em 18 quotas, das quais quatro se encontram na posse da sociedade e as restantes pertencem a 14 pessoas físicas⁸.
35. De acordo com a certidão do registo comercial junta aos autos (fls. 239 a 247), a ITM tem sede na Rua 4 de Outubro, n.º 8, 1.º andar, 2680-014 Camarate e o respetivo objeto social é a “[p]restação de serviços e consultadoria médica e na prestação de informação diagnóstica e terapêutica na área da medicina, nomeadamente por telemedicina”.
36. No ano de 2021, a ITM teve um volume de negócios total de 3.474.944,80 €.
37. Entre os anos de 2015 e 2017, a ITM apresentou os seguintes volumes de negócios no mercado nacional da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública:
 - 2015: 1.171.751,75 €;
 - 2016: 1.717.081,39 €;
 - 2017: 1.893.086,61 €.

10 Identificação do mercado

38. O preenchimento dos tipos de infração previstos na legislação da concorrência (artigos 9.º da LdC e 101.º, n.º 1, do TFUE) implica, em regra, uma prévia definição do mercado relevante, na sua dupla dimensão: do produto ou serviço e geográfica.
39. Contudo, como vem sendo reconhecido de forma constante pela jurisprudência dos tribunais da União Europeia⁹, a definição de mercados relevantes não é indispensável em processos por práticas restritivas da concorrência no âmbito de acordos, práticas

⁸ Os dados indicados nos parágrafos 34, 36 e 37 resultam da informação prestada pela ITM, nos seus requerimentos de fls. 723 a 725 e 848, remetidos em resposta aos pedidos de elementos formulados pela AdC, respetivamente, em 21/12/2021 e 11/02/2022.

⁹ Cfr., *v.g.*, os acórdãos do Tribunal de Pequena Instância, *Groupe Danone c. Comissão*, T-38/02, Col. II-4407 (2005), e *Brouwerij Haacht NV c. Comissão*, T-48/02, Col. II-5259 (2005) e, bem assim, o acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 28 de junho de 2016, *Portugal Telecom, SGPS SA c. Comissão*, T-208/13, parágrafos 175 e 176.

concertadas ou decisões de associações de empresas que tenham um objeto restritivo da concorrência, como é o caso da infração em investigação nos autos.

40. Também a Comissão Europeia, no § 48 das suas *Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado*¹⁰ (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), refere que a avaliação do caráter sensível dessa afetação não requer, necessariamente, a definição de mercados relevantes e o cálculo das quotas de mercado.
41. Não obstante, e para facilidade de enquadramento dos comportamentos em causa, passa-se a descrever sumariamente, unicamente para efeitos do presente processo, o mercado em que ocorre a infração.

10.1 Mercado do produto

42. O mercado do produto relevante *“compreende todos os produtos e/ou serviços considerados permutáveis ou substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida”*¹¹.
43. Os comportamentos em causa no presente processo ocorrem no âmbito da prestação de serviços de telerradiologia por parte da ITM e de outras empresas visadas.
44. A telerradiologia consiste na transmissão eletrónica, por via de Sistemas de Comunicação e Arquivamento de Imagens Médicas (PACS), de estudos de diagnóstico por imagem, de um local para outro, com propósitos de interpretação ou consulta¹².
45. Nos casos em que os estabelecimentos de saúde não possuem equipas médicas que integrem médicos especialistas em radiologia e/ou neurorradiologia que permitam dar resposta às necessidades locais, a telerradiologia permite suprir tais carências e auxiliar na interpretação de diagnósticos complexos.
46. O recurso à telerradiologia implica a realização dos exames, num estabelecimento de saúde, sem a presença física de um médico radiologista ou neurorradiologista.

¹⁰ Vd. Comunicação da Comissão *“Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado”*, JO n.º C 101, de 27/04/2004.

¹¹ Vd. *“Comunicação da Comissão Europeia relativa à definição de mercado relevante para efeito de direito comunitário da concorrência”*, JO C 372, de 09/12/1997.

¹² Quanto aos parágrafos 44 a 47, cfr. o *Manual de Boas Práticas de Telerradiologia dos Colégios de Radiologia e Neurorradiologia da Ordem dos Médicos*, aprovado pelo Conselho Nacional Executivo na reunião de 30 de maio de 2014, publicado online em http://ordemdosmedicos.pt/wp-content/uploads/2017/09/Telerradiologia_Rad_NRAdmx_versao_final_2013_-1.pdf, e a Norma da Direção-Geral da Saúde n.º 005/2015, de 22/03/2015, publicada online em <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/normas-e-circulares-normativas/norma-n-0052015-de-25032015-pdf.aspx>.

47. Os médicos especialistas recebem remotamente, através de uma rede de PACS, as imagens e resultados dos exames de diagnóstico realizados nos estabelecimentos de saúde, procedem à sua interpretação e elaboram o respetivo relatório, que depois transmitem, através da mesma rede, ao estabelecimento de saúde em causa.
48. Conforme referido *supra*, a denúncia que deu origem ao presente processo descreve a ocorrência de práticas restritivas da concorrência no âmbito da contratação pública de serviços de telerradiologia.
49. As empresas em causa prestam serviços de telerradiologia, instalando sistemas de PACS nos estabelecimentos de saúde, ou recorrendo aos sistemas destes, e disponibilizando um corpo de médicos especialistas que procedem, remotamente, à interpretação das imagens e resultados dos exames e à elaboração e envio dos respetivos relatórios. Tais serviços são prestados, sobretudo, a entidades do SNS, na sequência de procedimentos de contratação pública.
50. Assim, na dimensão do produto, está em causa no processo o *mercado da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública*.

10.2 Mercado geográfico

51. O mercado geográfico relevante *“compreende a área em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços, em que as condições da concorrência são suficientemente homogêneas e que podem distinguir-se das áreas vizinhas devido ao facto, em especial, das condições da concorrência serem consideravelmente diferentes nessas áreas”*.
52. Do ponto de vista geográfico, verifica-se que as empresas que prestam serviços de telerradiologia, designadamente a ITM e outras das visadas do presente processo, concorrem, indiscriminadamente, a concursos e veem ser-lhes adjudicados contratos relativamente a estabelecimentos de saúde localizados em todas as regiões do país, constatando-se ainda que todos os concursos estão sujeitos à aplicação da mesma legislação e que os critérios de adjudicação (por regra, o da apresentação do preço mais baixo) são suficientemente homogêneos.
53. Está em causa, portanto, um mercado de âmbito nacional.

10.3 Conclusão quanto ao mercado

54. Em face do exposto, e sem prejuízo do que se referiu acima quanto à desnecessidade de uma definição precisa do mercado relevante no caso de infrações por objeto aos artigos 9.º da LdC e 101.º, n.º 1, do TFUE, a Autoridade identifica, exclusivamente para efeitos do presente processo, o *mercado nacional da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública*.

10.4 Posição da ITM e outras visadas no mercado

55. A ITM e outras das visadas do presente processo constituem a quase totalidade das empresas a quem são adjudicados serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública, em Portugal.
56. Com efeito, através da realização de pesquisa no portal BASE, utilizando como referência a prestação de serviços de “telerradiologia”, e efetuado o somatório dos preços contratuais dos diversos contratos celebrados para o período de 2015 a 2021, estima-se que a quota de mercado conjunta das empresas em causa, nesse período, tenha sido de 98%.

11 Comportamentos

57. Durante o período temporal *infra* descrito, a ITM, através de diversos contactos encetados com outras empresas visadas pelo processo, definiu, conjuntamente com elas, as empresas que, em procedimentos de contratação pública para a prestação de serviços de telerradiologia, iriam apresentar as propostas com condições de vencerem os concursos.
58. Assim, a ITM, juntamente com outras empresas visadas, condicionou o resultado dos concursos, garantindo que a vencedora era a empresa previamente definida em conjunto por elas.
59. Para tanto, a ITM e outras empresas visadas, nos contactos desenvolvidos antes da apresentação de propostas, divulgaram entre si os preços que futuramente apresentariam a concurso, de modo a garantir que a melhor proposta seria a da empresa por elas definida, e acordaram que as demais seriam excluídas como consequência da apresentação de propostas acima do preço base ou do incumprimento de outros critérios do concurso de carácter eliminatório.
60. Os contactos estabelecidos permitiram à ITM e a outras empresas visadas repartirem entre si o mercado nacional da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública.
61. Em determinados casos, a referida repartição do mercado manteve-se inalterada ao longo de anos e sucessivos concursos, uma vez que, nos contactos prévios à apresentação de propostas para novos procedimentos de contratação pública, a ITM e outras empresas visadas alinharam o conteúdo das mesmas, de modo a que as empresas vencedoras dos concursos fossem as mesmas que já se encontravam a prestar os serviços em causa para aquelas entidades adjudicantes – os “seus clientes”.
62. Para efetivar a repartição do mercado acordada, a ITM e outras empresas visadas implementaram ainda, em determinadas ocasiões, outras estratégias complementares.
63. Por outro lado, a ITM e outras empresas visadas implementaram, em conjunto, estratégias tendentes a um aumento generalizado dos preços no mercado nacional da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública.

64. Em determinadas ocasiões, a ITM e outras empresas visadas, para além dos comportamentos *supra* descritos, acordaram na apresentação, por todas as participantes no procedimento em causa, de propostas com um preço superior ao preço base do concurso, assim obrigando as entidades adjudicantes a recorrerem à contratação por ajuste direto ou a lançarem novos concursos com preços base superiores.
65. Com efeito, a ITM participou em diversos contactos que demonstram o seu envolvimento concreto e direto no acordo ou prática concertada vinda de descrever, que se explanam de seguida em maior detalhe.
66. Entre novembro de 2015 e outubro de 2016, a ITM estabeleceu um conjunto de contactos com outras empresas visadas para acertarem as condições das propostas que viriam a apresentar no âmbito de determinado concurso público e, bem assim, para garantirem, de forma duradoura e transversal, um alinhamento e aumento generalizado dos preços a proporem em futuros concursos públicos para a prestação de serviços de telerradiologia e partilharem entre si o mercado em causa.
67. No quadro do acordo de partilha do mercado, entre novembro de 2015 e fevereiro de 2016, ocorreu outro conjunto de contactos entre a ITM e outras empresas visadas, através dos quais estas trocaram informações sobre os preços que viriam a propor em determinados concursos relativos à prestação de serviços de telerradiologia a uma entidade de saúde e alinharam o conteúdo das propostas que viriam a apresentar, assim definindo a quem seria atribuída a prestação daquele serviço.
68. Segundo o acordado, em concursos relativos àquela entidade de saúde, a ITM e outras empresas visadas apresentariam propostas que permitiriam que, num primeiro momento e por um período temporal muito limitado, a prestação do serviço à referida entidade de saúde fosse assegurada por outra empresa visada e, posteriormente, que a prestação do serviço ficasse, de forma mais continuada, a cargo da ITM.
69. Sempre no quadro do acordo em apreço, através de outro conjunto de contactos estabelecidos entre dezembro de 2015 e dezembro de 2016, a ITM acordou com outras empresas visadas que determinados concursos públicos relativos à prestação de serviços de telerradiologia a uma entidade de saúde deveriam ser ganhos pela empresa incumbente. Para tanto, as referidas empresas concertaram os preços que a empresa incumbente viria a propor, bem como os preços (superiores àqueles) que a ITM e as restantes empresas apresentariam.
70. A ITM e as restantes empresas em causa aproveitaram, ainda, a oportunidade para, através de uma concertação prévia e de forma conjunta, tentar provocar um aumento dos preços praticados.
71. Assim, relativamente aos concursos em causa, a ITM e outras empresas visadas acordaram que a empresa incumbente apresentaria propostas de preço total superior ao preço base.

No entanto, nos termos acordados, a ITM e as restantes empresas apresentariam propostas de valores ainda mais elevados, com o objetivo de, assim, forçarem a abertura de novos concursos com preços base superiores, mantendo-se, de todo o modo, a empresa incumbente como a empresa com as propostas de mais baixo preço.

72. Esta estratégia permitiria que, apesar de todas as empresas apresentarem propostas que seriam excluídas, a empresa incumbente continuasse a apresentar as propostas com preço mais baixo, assim se perfilhando como a que estaria em condições de assumir a prestação do serviço em futuros procedimentos de contratação pública.
73. Entre novembro de 2016 e dezembro de 2017, ocorreu outro conjunto de contactos entre a ITM e outras empresas visadas, no âmbito do acordo partilha de mercado e da estratégia de subida de preços.
74. Através dos referidos contactos, a ITM acordou com outras empresas visadas que, em determinados procedimentos de contratação pública relativos à prestação de serviços de telerradiologia a uma entidade de saúde, apresentariam propostas com preços superiores ao preço base mas que, ainda assim, a empresa que haviam acordado que deveria vencer tais concursos apresentaria a proposta de mais baixo preço. Tal atuação tinha em vista a implementação de estratégia idêntica à mencionada no parágrafo 72 *supra*.
75. Em novembro de 2016, a ITM, no quadro do acordo de partilha de mercado, contactou outra empresa visada, solicitando-lhe que apresentasse propostas para eventuais futuros concursos de telerradiologia numa determinada região do país, embora não para ganhar tais concursos, mas apenas para promover a subida dos preços no mercado.
76. Também em novembro de 2016, uma das empresas visadas decidiu interpelar um cliente para proceder ao pagamento imediato de uma dívida, sob pena da suspensão da prestação de serviços de telerradiologia, porquanto, uma vez que se encontrava alinhada no mercado com a ITM e outra empresa visada (com quem acordara, designadamente, a partilha de mercado), poderia suspender o serviço sem correr o risco de perder o cliente para estas empresas.
77. Os contactos acima descritos ocorreram diretamente entre membros dos órgãos de administração/gerência da ITM e de outras empresas visadas e/ou entre colaboradores dos departamentos comerciais ou dos departamentos responsáveis pela contratação pública, sempre com conhecimento dos primeiros.

12 Síntese da matéria de facto

78. A ITM e outras empresas visadas alcançaram um acordo ou prática concertada no mercado nacional da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública.

79. A ITM foi parte do referido acordo ou prática concertada, pelo menos, entre novembro de 2015 e dezembro de 2017.
80. Durante o referido período, a ITM estabeleceu diversos contactos com outras empresas visadas e definiu conjuntamente com estas quais, de entre elas, apresentariam as propostas com condições de vencerem os procedimentos de contratação pública lançados para a prestação de serviços de telerradiologia, assim repartindo o mercado em questão.
81. Para tanto, a ITM e outras empresas visadas, nos contactos desenvolvidos antes da apresentação de propostas, divulgaram entre si os preços que futuramente apresentariam a concurso, de modo a garantir que a melhor proposta seria a da empresa por elas definida, ou acordaram que as demais seriam excluídas como consequência da apresentação de propostas acima do preço base ou do incumprimento de outros critérios do concurso, com um carácter eliminatório.
82. Em diversas situações, a referida repartição do mercado manteve-se inalterada ao longo dos anos e dos sucessivos concursos, uma vez que, nos contactos prévios à apresentação de propostas para os novos concursos, a ITM e outras empresas visadas alinharam o conteúdo das mesmas, de modo que as empresas vencedoras dos concursos fossem as que já se encontravam a prestar os serviços em causa para aquelas entidades adjudicantes.
83. O referido acordo implicou, ainda, a implementação de estratégias para lograr um aumento generalizado dos preços no mercado nacional da prestação de serviços de telerradiologia no âmbito de procedimentos de contratação pública, designadamente por meio da apresentação de propostas com um preço superior ao preço base do concurso, que obrigavam as entidades adjudicantes a recorrerem à contratação por ajuste direto ou a lançarem novos concursos com preços base superiores.

III. DO DIREITO

13 Apreciação jurídica dos factos imputados

13.1 Regime jurídico da concorrência

84. Os factos *supra* descritos, como adiante melhor se verá, correspondem a acordos ou práticas concertadas entre empresas que têm por objeto impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência e que, como tal, consubstanciam uma infração jusconcorrencial, subsumível nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 9.º da LdC, assim como nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
85. O regime jurídico da concorrência consta da Lei n.º 19/2012, que entrou em vigor em 07/07/2012, conforme decorre do respetivo artigo 101.º.
86. O presente procedimento contraordenacional foi instaurado em 07/09/2021, por decisão do conselho de administração da Autoridade da Concorrência (cfr. parágrafo 7), sendo-lhe por isso aplicável a Lei n.º 19/2012.
87. Em 17/08/2022, foi publicada a Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, que procede à alteração do regime jurídico da concorrência aprovado pela Lei n.º 19/2012. Nos termos do respetivo artigo 10.º, a Lei n.º 17/2022 entra em vigor 30 dias após a sua publicação e, em conformidade com o seu artigo 9.º, n.º 1, as suas disposições aplicam-se aos procedimentos desencadeados após a respetiva entrada em vigor.
88. Assim, as alterações introduzidas ao regime jurídico da concorrência pela Lei n.º 17/2022 não são aplicáveis ao presente procedimento contraordenacional.

13.2 Tipo objetivo

89. O n.º 1 do artigo 9.º da LdC¹³ estabelece o seguinte:

“São proibidos os acordos entre empresas, as práticas concertadas entre empresas e as decisões de associações de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional, nomeadamente os que consistam em:

¹³ Este preceito tem a sua fonte no n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, nos termos do qual “[s]ão incompatíveis com o mercado interno e proibidos todos os acordos entre empresas, todas as decisões de associações de empresas e todas as práticas concertadas que sejam susceptíveis de afectar o comércio entre os Estados-Membros e que tenham por objectivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno, designadamente as que consistam em: a) Fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda, ou quaisquer outras condições de transação; [...] c) Repartir os mercados ou as fontes de abastecimento [...]”.

a) Fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transação;

(...)

c) Repartir os mercados ou as fontes de abastecimento (...)".

90. São, assim, elementos cumulativos do tipo objetivo da infração: *(i)* a existência de um concurso de vontades; *(ii)* entre empresas, *(iii)* que tenha *"por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir"* a concorrência, *(iv)* de forma sensível; *(v)* no *"todo ou em parte do mercado nacional"*.
91. No caso do artigo 101.º do TFUE, é ainda necessário que tal acordo ou prática concertada afete as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

13.2.1 Qualidade de empresa

92. Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da LdC, considera-se empresa *"qualquer entidade que exerça uma atividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento"*, não sendo necessário que o exercício da atividade económica tenha fins lucrativos.
93. A Lei da Concorrência consagra deste modo, no plano nacional, a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia (doravante, "TJUE") quanto ao conceito de empresa¹⁴.
94. Da factualidade *supra* descrita nas secções 9 a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** resulta que a ITM exerce atividades económicas, que, entre outras, consistem na oferta de serviços no mercado nacional da telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública, pelo que se qualifica como empresa nos termos e para os efeitos das regras de concorrência.

13.2.2 Existência de um concurso de vontades

95. Um acordo entre empresas, para efeitos do Direito da Concorrência, nacional e da União Europeia, consiste num concurso de vontades entre as empresas participantes, o que se verifica e cumpre logo que as partes atinjam um consenso que limite, ou seja de natureza a limitar, as suas liberdades comerciais pela determinação das suas linhas de ação ou de

¹⁴ Cfr. Acórdão do TJUE de 18/06/1998, *Comissão c. Itália*, processo n.º C-35/96, Colet. 1998, p. 3851, parágrafo 36. Cfr., igualmente, Acórdão do TJUE de 23/04/1991, *Höfner e Elser*, processo n.º C-41/90, Colet. 1991, p. 1979, parágrafo 21; Acórdão do TJUE de 16/11/1995, *Fédération française des sociétés d'assurances e o.*, processo n.º C-244/94, Colet. 1995, p. 4013, parágrafo 14; Acórdão do TJUE de 11/12/1997, *Job Centre*, processo n.º C-55/96, Colet. 1997, p. 7119, parágrafo 21; Acórdão do TJUE de 17/02/1993, *Poucet e Pistre*, processos apensos n.ºs C-159/91 e C-160/91, Colet. 1991, p. 637, parágrafo 17.

abstenção e da sua ação mútua no mercado, implicando a definição de um “plano de ação” entre as diversas empresas participantes, das quais decorra um conjunto de obrigações e/ou garantias ou expectativas de comportamento futuro das suas concorrentes, mesmo que juridicamente não vinculativas¹⁵.

96. Para efeitos jus-concorrenciais, “[u]m acordo [...] é, pois, qualquer comportamento coordenado de empresas, sob qualquer forma jurídica, em que pelo menos uma se obriga a uma determinada prática ou em que se elimina a incerteza do comportamento da outra; seja ele expresso ou tácito, simétrico ou assimétrico”¹⁶.
97. Para que se verifique a existência de um acordo é necessário que haja um concurso de vontades entre, pelo menos, duas partes, independentemente da forma de manifestação, desde que esta constitua a expressão fiel da intenção das mesmas. Essa concordância de vontades pode resultar quer das cláusulas de um contrato, quer dos respetivos comportamentos das partes¹⁷.
98. A noção ou conceito de acordo é, então, uma noção ampla que abarca convenções pelas quais duas ou mais empresas organizam os seus comportamentos no mercado, seja através de um contrato propriamente dito, seja apenas verbalmente. Assim, a forma da convenção é indiferente, não se confinando às situações de contratos criadores de obrigações jurídicas.
99. A prática concertada, por sua vez, é um conceito que se aplica aos casos em que não há uma convenção propriamente dita entre as empresas em causa, abrangendo todas as formas de cooperação informal entre empresas, através das quais as mesmas conscientemente substituem os riscos da concorrência pela cooperação prática entre elas. Assim, não supõe uma manifestação de vontade claramente expressa, mas simplesmente uma coordenação de facto das estratégias comerciais das empresas.
100. Os requisitos exigidos para que se possa identificar uma prática concertada são a existência de contactos, diretos ou indiretos, mesmo sem a elaboração de um qualquer plano, desde que esses contactos tenham por objeto ou como efeito uma restrição da concorrência.
101. No caso vertente, decorre da factualidade *supra* exposta na secção 11 que a ITM e outras empresas visadas repartiram entre si as entidades adjudicantes de contratos públicos de prestação de serviços de telerradiologia e, bem assim, puseram em prática uma estratégia conjunta e coordenada tendente a aumentar os preços base dos diversos procedimentos concursais.

¹⁵ Nesse sentido, cfr. Decisão da Comissão Europeia n.º 91/298/CEE, *Solvay*.

¹⁶ Cfr. Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa, 2.º Juízo, Proc. 965/06.9TYLSB, de 02/05/2007.

¹⁷ Cfr., por exemplo, Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 26/10/2000, *Bayer AG c. Comissão*, processo T-41/96 e acórdão do TJUE de 13/07/2006, *Volkswagen c. Comissão*, processo C-74/04 P.

102. Para o efeito, os representantes legais da ITM e de outras empresas, e/ou os seus colaboradores, encontraram-se pessoalmente, encetaram contactos telefónicos ou por mensagem e trocaram emails, em diversas ocasiões claramente identificadas nos autos.
103. Da factualidade *supra* exposta resulta, assim, a existência de elementos constitutivos de um concurso de vontades, para os efeitos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
104. Cumpre notar, por fim, que o acordo em causa nos autos é de “natureza horizontal”, porque celebrado entre concorrentes efetivos, na medida em que a ITM e as empresas visadas com quem esta alcançou o mencionado concurso de vontades desenvolvem atividades no mesmo mercado relevante¹⁸.

13.2.3 Objeto restritivo da concorrência

105. O n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e o n.º 1 do artigo 101.º do TFUE proíbem expressamente os acordos e/ou práticas concertadas entre empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir, de forma sensível, a concorrência.
106. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, o “objeto” e o “efeito” devem considerar-se condições alternativas, sendo que o “*caráter alternativo desta condição, resultante do uso da conjunção «ou», leva, em primeiro lugar, à necessidade de considerar o próprio objetivo do acordo, tendo em conta o contexto económico em que o mesmo deve ser aplicado*”¹⁹.
107. A distinção entre “restrição por objeto” e “restrição por efeito” decorre da circunstância de determinadas formas de entendimento entre empresas poderem ser consideradas, pela sua própria natureza, prejudiciais ao normal funcionamento da concorrência²⁰.
108. Numa infração “por objeto”, no domínio específico do direito da concorrência, estão em causa comportamentos que, pelo seu conteúdo, afetam intrinsecamente as bases essenciais do jogo concorrencial.

¹⁸ Vd. os parágrafos 1 e 10 da comunicação da Comissão Europeia *Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos acordos de cooperação horizontal*, JOUE n.º 2011/C 11/01, de 14/01/2011.

¹⁹ Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça de 30/06/1966, *Société Technique Minière (L.T.M.) e Maschinenbau Ulm GmbH (M.B.U.)*, processo n.º 56/65, Colet. 1965-1968, p. 381.

²⁰ Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça de 20/11/2008, *Beef Industry Development and Barry Brothers (BIDS)*, processo n.º C-209/07, parágrafos 16 e 17, e Acórdão do Tribunal de Justiça de 01/02/1978, *Miller c Comissão Europeia*, processo n.º C-19/77, parágrafo 7.

109. De acordo com as *Orientações da Comissão Europeia relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado* [atual artigo 101.º do TFUE]²¹, trata-se de "*restrições que, à luz dos objetivos prosseguidos pelas regras comunitárias da concorrência, têm um elevado potencial em termos de efeitos negativos na concorrência e relativamente às quais não é necessário [...] demonstrar os seus efeitos concretos no mercado*".
110. Acrescenta-se que esta punição da conduta antecipadamente aos seus efeitos se baseia "*na natureza grave da restrição e na experiência que demonstra ser provável que as restrições da concorrência por objeto tenham efeitos negativos no mercado e contrariem os objetivos das regras comunitárias da concorrência*"²².
111. Como tal, uma vez estabelecido o objeto anticoncorrencial de um acordo ou prática concertada entre empresas, não é necessário considerar os seus efeitos.
112. Um acordo ou prática concertada terá um objeto anticoncorrencial nos termos dos artigos 9.º, n.º 1, da LdC, e 101.º, n.º 1, do TFUE, sempre que o seu teor, finalidades e contexto jurídico e económico em que se desenvolve sejam aptos, em concreto, a impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado. Não é necessário que a concorrência seja efetivamente impedida, restringida ou falseada ou que se estabeleça um nexo direto entre o acordo e os preços finais ao consumidor.
113. Quanto a este ponto, refira-se ainda que a jurisprudência, na aplicação do artigo 9.º, n.º 1, da LdC, tem sido constante na identificação, nessa disposição, de uma infração de perigo, bastando que o bem jurídico tutelado – a proteção da concorrência – seja posto em perigo, ou seja, bastando a possibilidade de lesão, ou a aptidão da prática para produzir tal lesão, para que a infração se considere cometida²³.
114. Ora, um acordo ou prática concertada entre empresas que tenha por objeto – seja pelos termos em que é celebrado, seja pelo plano de ação determinado pelas empresas envolvidas, seja ainda pelos termos e condições em que é implementado – a fixação de preços e a repartição de mercados ou clientes constitui, por si só, uma prática que tem por objeto restringir, distorcer ou falsear a concorrência e que é, por consequência, proibida nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da LdC e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
115. No caso *sub judice* e conforme já sobejamente referido, os comportamentos da ITM e de outras empresas visadas foram motivados por um objetivo comum de repartição do mercado e fixação do nível de preços no âmbito dos procedimentos de contratação pública tendentes à aquisição da prestação de serviços de telerradiologia, consubstanciando, assim,

²¹ *Orientações relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado*, JO n.º C 101, de 27/04/2004.

²² *Idem*.

²³ *Vd.* Sentenças do Tribunal de Comércio de Lisboa, de 09/12/2005, 2.º Juízo, Proc. n.º 1307/05.6TYLSB, e de 12/01/2006, 3.º Juízo, Proc. n.º 1302/05.5TYLSB.

uma restrição da concorrência por objeto na aceção do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e 101.º do TFUE, pelo que não será necessário analisar os efeitos que a prática concertada em causa possa concretamente ter produzido.

116. A ITM e outras empresas visadas substituíram conscientemente os riscos normais da concorrência por um sistema de cooperação e de coordenação, adotando e implementando um plano de ação comum com vista a coordenar o seu comportamento para efeitos da respetiva participação nos procedimentos de contratação pública lançados para a prestação de serviços de telerradiologia.
117. Os comportamentos em causa garantem que a empresa vencedora de cada procedimento concursal é a previamente definida conjuntamente e, bem assim, são tendentes a um aumento generalizado dos preços no mercado nacional da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública, consubstanciando uma repartição do mercado e uma fixação de preços e, dessa forma, limitando, ou mesmo impedindo, a concorrência entre a ITM e outras empresas visadas ou relativamente a terceiros.
118. Em face do *supra* exposto, conclui-se que o acordo ou prática concertada de que a ITM foi parte tem um objeto restritivo da concorrência.

13.2.4 Restrição da concorrência na totalidade do mercado nacional

119. O preenchimento do tipo objetivo previsto no n.º 1 do artigo 9.º da LdC depende, também, da verificação de uma restrição sensível da concorrência *“no todo ou em parte do mercado nacional”*.
120. No presente caso, a ITM e as empresas visadas que com esta foram parte do acordo ou prática concertada em causa nos autos exercem a sua atividade na totalidade do território português, concorrendo e vendo ser-lhe adjudicados concursos para a prestação de serviços de telerradiologia indiscriminadamente por todo o país.
121. Por conseguinte, os comportamentos da ITM e das empresas visadas que com ela foram parte do acordo ou prática concertada em apreço assumem uma verdadeira dimensão nacional, pelo que se considera que a infração em apreço afeta todo o território português.

13.2.5 Caráter sensível da restrição da concorrência

122. Para que seja abrangido pela proibição do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, um acordo ou uma prática concertada entre empresas deve impedir, falsear ou restringir a concorrência *“de forma sensível”*.
123. Sucede que os acordos ou práticas concertadas que tenham um objeto anticoncorrencial constituem, pela sua própria natureza e independentemente de qualquer efeito concreto,

uma restrição sensível, ainda que não atinjam os limiares de quotas de mercado estabelecidos pela Comissão Europeia na sua Comunicação *de minimis*²⁴.

124. Tal como salientou o TJUE no acórdão *Expedia*, “*importa recordar que, segundo jurisprudência constante, para a aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, a tomada em consideração dos efeitos concretos de um acordo é supérflua, a partir do momento em que se verifique que este tem por objeto restringir, impedir ou falsear a concorrência [...]. A este respeito, o Tribunal de Justiça sublinhou que a distinção entre «infrações pelo objetivo» e «infrações pelo efeito» tem a ver com o facto de determinadas formas de conluio entre empresas poderem ser consideradas, pela sua própria natureza, prejudiciais ao bom funcionamento da concorrência [...]. Há, portanto, que considerar que um acordo suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros e que tenha um objetivo anticoncorrencial constitui, pela sua natureza e independentemente de qualquer efeito concreto do mesmo, uma restrição sensível à concorrência*”²⁵.
125. Ora, nos presentes autos está precisamente em causa um acordo ou prática concertada horizontal restritivos da concorrência pelo objeto, que visa a partilha de mercado e a fixação de preços em todo o território nacional.
126. Note-se que a ITM e as empresas visadas que com ela se concertaram constituem a quase totalidade dos prestadores de serviços de telerradiologia no âmbito de procedimentos de contratação pública em Portugal – estimando-se que a quota de mercado agregada das mesmas, entre 2015 e 2021, tenha sido de 98% em valor (cfr. secção 10.4 *supra*) – e as entidades adjudicantes dos contratos para a prestação de tais serviços incluem uma parte significativa das entidades do SNS, sendo por isso evidente o impacto negativo sobre a economia e sobre o bem-estar dos consumidores.
127. Conclui-se assim que, no presente caso, se está perante uma restrição sensível da concorrência, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 9.º da LdC e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.

²⁴ Cfr. *Comunicação da Comissão relativa aos acordos de pequena importância que não restringem sensivelmente a concorrência nos termos do artigo 101.º, n.º 1 do TFUE (Comunicação de minimis)*, JOUE n.º C 291/01, de 30/08/2014, parágrafos 2 e 13, e *Commission Staff Working Document (SWD(2014) 198 final), Guidance on restrictions of competition “by object” for the purpose of defining which agreements may benefit from the De Minimis Notice*, de 25/06/2014, pp. 5, 6 e 7.

²⁵ Cfr. Acórdão do TJUE de 13/12/2012, *Expedia Inc. c. Autorité de la concurrence e o.*, processo n.º C-226/11, parágrafos 35 a 37; cfr., igualmente, Acórdão do TJUE de 20/11/2008, *Beef Industry Development and Barry Brothers (BIDS)*, processo n.º C-209/07, parágrafos 16 e 17; Acórdão do TJUE de 04/06/2009, *T-Mobile Netherlands BV e o. c. Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit*, processo n.º C-8/08, Colet. 2009, p. 4529, parágrafo 29.

13.2.6 Afetação do comércio entre Estados-Membros da União Europeia

128. No que respeita ao n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, a restrição da concorrência afere-se “*no mercado interno*”.
129. A este respeito, importa realçar que o mercado nacional de um Estado-Membro da União Europeia corresponde a uma parte do mercado interno, pelo que, mesmo que esteja em causa um único Estado-Membro, a natureza muito grave da infração e, sobretudo, a sua vocação para falsear a concorrência no mercado nacional fornecem uma forte indicação acerca da possibilidade de os factos serem suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros.
130. Para que um acordo ou prática concertada seja suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros deverá ser possível prever, com um grau de probabilidade suficiente e com base num conjunto de condições objetivas, de facto ou de direito, que pode ter uma influência, direta ou indireta, efetiva ou potencial, na estrutura do comércio entre Estados-Membros²⁶, o que poderá suceder, como se viu, mesmo nos casos em que o mercado relevante é nacional ou subnacional²⁷.
131. De facto, desde o acórdão proferido no caso *Cementhandelaren*²⁸, e posteriormente no acórdão do caso *Remia*²⁹, que o TJUE tem vindo a considerar que um acordo que se estende a todo o território de um Estado-Membro tem, pela sua própria natureza, o efeito de impedir a interpenetração económica pretendida pelo Tratado da União Europeia.
132. Este entendimento é, aliás, sufragado pela jurisprudência nacional, na sentença proferida pelo Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão no caso *Firmo c. AdC*³⁰.
133. No caso sob análise, está em causa um acordo ou prática concertada horizontal com um objeto restritivo da concorrência, uma vez que consubstancia uma repartição do mercado nacional e a fixação indireta dos preços dos serviços de telerradiologia prestados na sequência de procedimentos de contratação pública, entre a ITM e outras empresas

²⁶ Cfr., entre outros, Acórdão do Tribunal Geral *Cimenteries CBR*, processos apensos T-25/95, citado na Comunicação da Comissão *Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado* (“*Orientações sobre a afetação do comércio*”), JO C-101, de 27/04/2004, parágrafo 23.

²⁷ Cfr. *Orientações sobre a afetação do comércio*, parágrafo 22.

²⁸ Cfr. Acórdão do TJUE de 17/10/1972, *Vereeniging van Cementhandelaren c. Comissão*, processo n.º 8/72, parágrafo 29.

²⁹ Cfr. Acórdão do TJUE de 11/07/1985, *Remia B.V. e o. c. Comissão*, processo n.º 42/84, parágrafo 22.

³⁰ Cfr. Sentença do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão de 25/05/2017, *Firmo c. AdC*, processo n.º 36/17.2YUSTR, página 127.

visadas, que, em conjunto, detêm uma quota muito significativa do mercado nacional (cfr. secção 10.4 *supra*).

134. Considera-se, assim, que o acordo ou prática concertada em causa nos autos é suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros.

13.2.7 Conclusão da Autoridade quanto ao tipo objetivo da infração imputada

135. Verificados todos os elementos constitutivos do tipo objetivo constante do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, a Autoridade conclui estarem reunidos os pressupostos que permitem considerar que o acordo ou prática concertada, de natureza horizontal, de que a ITM foi parte, juntamente com outras empresas visadas, tem uma natureza intrinsecamente restritiva, consubstanciando uma restrição da concorrência por objeto.

13.3 Tipo subjetivo

136. Os factos acima descritos revelam que a ITM pretendeu, deliberadamente, enquanto parte integrante da política comercial por si definida, partilhar com outras empresas visadas o mercado da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública e, bem assim, adotar uma estratégia coordenada tendente a um aumento dos preços pagos, em contrapartida da prestação de tais serviços, pelas entidades adjudicantes.
137. Logo, a ITM agiu de forma livre, consciente e voluntária na prática da infração que lhe é imputada, tendo querido realizar todos os atos necessários à sua verificação e nunca tendo agido no sentido de dela se distanciar, adotando condutas que preenchem todos os elementos do tipo legal previstos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 9.º da LdC e nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
138. A ITM cometeu tal infração tendo representado e querido o acordo ou prática concertada entre empresas que logrou obter.

13.4 Ilícitude

139. As condutas da ITM preenchem todos os elementos típicos do acordo ou prática concertada entre empresas, enquanto prática proibida, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, bem como nos termos do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, pelo que, para além de típicas, são ilícitas, não se verificando quaisquer causas de exclusão da ilicitude.

13.5 Culpa

140. Nos termos do artigo 9.º do RGIMOS, aplicável *ex vi* do artigo 13.º, n.º 1, da LdC, age com culpa quem atua com consciência da ilicitude do facto ou quando o erro sobre a ilicitude lhe for censurável.

141. No caso em apreço, a ITM agiu de forma livre, consciente e voluntária na prática da infração que lhe é imputada, tendo querido realizar todos os atos necessários à sua verificação.
142. A ITM não podia deixar de conhecer as obrigações que lhe incumbem à luz do direito da concorrência, segundo as quais qualquer operador económico deve determinar de maneira autónoma a política que pretende seguir no mercado.
143. Os acordos ou práticas concertadas que têm por objeto a fixação, alteração, condicionamento ou configuração coordenada de preços e a partilha de mercado devem ser reconhecidos por todos os agentes económicos como restrições da concorrência muito graves e ilegais.
144. Deste modo, não se pode aceitar que uma prática como aquela que se tem vindo a descrever possa resultar de uma falta de cuidado ou desatenção da ITM ou de uma consequência inadvertida da sua atuação no mercado.
145. Ademais, os factos *supra* descritos, devidamente analisados à luz do enquadramento legal aplicável, demonstram que a ITM não apenas agiu de forma livre, consciente e voluntária na prática da infração que lhe é imputada mas também que cometeu tal infração tendo representado e querido o acordo ou prática concertada entre empresas que logrou obter.
146. À luz de todo o exposto, a ITM sabia, ou não podia deixar de saber, que a configuração e implementação do acordo ou prática concertada restritiva da concorrência objeto do presente processo resultaria numa grave restrição da concorrência, ilícita à luz das normas legais em vigor, não sendo desculpável qualquer eventual erro sobre a proibição da mesma.
147. Assim, a conduta da ITM é, além de típica e ilícita, também culposa.

13.6 Punibilidade

148. No presente caso, não se vislumbram quaisquer factos que possam contender com, ou mesmo determinar, a extinção de quaisquer condições objetivas de punibilidade da ITM, pelo que os comportamentos *supra* descritos são puníveis nos termos do artigo 68.º da Lei n.º 19/2012 e do artigo 101.º do TFUE.

13.7 Execução temporal da infração

149. Os factos *supra* descritos na secção 11 revelam que a ITM participou no acordo ou prática concertada em causa, pelo menos, entre novembro de 2015 e dezembro de 2017.
150. O comportamento da ITM traduziu-se, num primeiro momento, na criação do estado antijurídico e, seguidamente, na manutenção ou permanência daquele estado, que consiste no não cumprimento do comando que impõe a remoção da compressão dos bens jurídicos ou interesses em que as ofensas se traduzem.

151. No caso das infrações permanentes – que se distinguem das infrações instantâneas, no âmbito das quais a consumação ocorre num único momento no tempo –, a consumação é uma situação duradoura, que se arrasta no tempo e que só termina com a prática de novo facto que restitua a situação anterior ao evento típico que lhe deu início (*i.e.*, enquanto subsistiu o comportamento ilícito). O agente comete uma única infração, sendo a sua ação indivisível no tempo.
152. É pacífica a qualificação como permanentes das infrações anticoncorrenciais consubstanciadas em formas ilícitas de cooperação empresarial nas situações em que, tendo sido praticado um ato inicial dessa natureza restritivo da concorrência, os respetivos intervenientes não se dissociaram ou afastaram dos termos desse mesmo ato restritivo, omitindo dessa forma o dever de fazer cessar a situação antijurídica criada, o que equivale a uma forma de consumação que se prolonga no tempo.
153. Como tal, verifica-se que a execução da infração persistiu desde a primeira data em que a ITM interveio em contactos destinados ao estabelecimento do acordo ou prática concertada restritivos da concorrência (novembro de 2015) até à última data em que se pode concluir que ainda se mantinha a sua adesão ao concurso de vontades alcançado (dezembro de 2017).
154. As condutas da ITM consubstanciam, assim, uma única infração de natureza permanente (ou duradoura), cuja execução se protraiu no tempo.

14 Determinação da sanção

14.1 Prevenção geral e prevenção especial

155. A aplicação de coimas em processos contraordenacionais visa a salvaguarda dos bens jurídicos protegidos pelas normas que proíbem, no caso da concorrência, a adoção pelas empresas de determinados comportamentos anticoncorrenciais no mercado.
156. A confiança da comunidade e, particularmente, a confiança dos agentes económicos na sua ordem jurídica e na tutela da concorrência como garantia do funcionamento eficiente dos mercados e do bem-estar dos consumidores tem de ser tutelada e firmemente protegida.
157. Deve, pois, atender-se às exigências da prevenção, geral e especial, que visam, por um lado, tutelar a confiança dos agentes económicos na promoção da concorrência e, por outro, dissuadir os agentes económicos que manifestam insensibilidade aos bens jurídicos tutelados, restabelecendo a confiança dos agentes económicos e dos consumidores no ordenamento jusconcorrencial.

14.2 Medida abstrata da coima

158. A violação do disposto nos artigos 9.º, n.º 1, da LdC, e 101.º, n.º 1, do TFUE, constitui contraordenação punível com coima, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 68.º da LdC.
159. A coima aplicável a cada empresa infratora não pode exceder 10% do volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela Autoridade, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º da LdC.
160. Assim, a coima aplicável à ITM não pode exceder o montante total de 347.494,48 € (trezentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e noventa e quatro euros e quarenta e oito cêntimos), correspondente a 10% do volume de negócios da empresa no ano de 2021 (cfr. parágrafo 36 *supra*).

14.3 Critérios de determinação da medida concreta da coima

161. Em processo de contraordenação, a coima tem um fim de prevenção especial negativa, isto é, visa evitar que o agente repita a conduta infratora e, igualmente, um fim de prevenção geral negativa, ou seja, visa evitar que os demais agentes tomem o comportamento infrator como um modelo de conduta.
162. Nos termos da lei aplicável, estes fins devem ser alcançados em função, nomeadamente, da ponderação dos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, que são os seguintes: (i) a gravidade da infração para a afetação da concorrência efetiva no mercado nacional; (ii) a natureza e a dimensão do mercado afetado pela infração; (iii) a duração da infração; (iv) o grau de participação das empresas na infração; (v) as vantagens de que as empresas hajam beneficiado em consequência da infração; (vi) o comportamento das mesmas na eliminação das práticas restritivas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência; (vii) a sua situação económica; (viii) os antecedentes contraordenacionais por infração às regras da concorrência; e (ix) a colaboração prestada à Autoridade até ao termo do procedimento.
163. Na determinação concreta da coima aplicável, a Autoridade utilizará a metodologia adotada nas suas *Linhas de Orientação sobre a metodologia a utilizar na aplicação de coimas, no âmbito do artigo 69.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio*³¹ (*“Linhas de Orientação para cálculo de coimas”*), que estabelece, *inter alia*, que o montante de base da coima será correspondente a uma percentagem, variável em função da gravidade da infração e do

³¹ Nos termos do n.º 8 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, “[a] Autoridade da Concorrência adota, ao abrigo dos seus poderes de regulamentação, linhas de orientação contendo a metodologia a utilizar para aplicação das coimas, de acordo com os critérios definidos na presente lei”. As *Linhas de Orientação sobre a metodologia a utilizar na aplicação de coimas, no âmbito do artigo 69.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio*, adotadas em 26/12/2012, encontram-se publicadas na página eletrónica da AdC (cfr. www.concorrenca.pt).

volume de negócios relacionado com a infração, sendo aplicado um fator de multiplicação equivalente ao número de anos da duração da mesma.

164. As *Linhas de Orientação para cálculo de coimas* visam introduzir um maior grau de certeza jurídica, previsibilidade e transparência na atuação sancionatória da Autoridade, conferindo aos agentes económicos as informações necessárias à compreensão do método utilizado pela Autoridade na determinação das coimas aplicadas.
165. Tal não significa que a aplicação da metodologia constante das *Linhas de Orientação para cálculo de coimas* se traduza num cálculo aritmético tendente à fixação dos montantes das coimas a aplicar.
166. Pelo contrário, tal metodologia fornece apenas uma orientação de índole geral, preservando o grau de amplitude necessário à adaptação das coimas às particularidades e exigências específicas de prevenção geral e especial que se façam sentir em cada caso concreto, à luz do princípio da proporcionalidade.
167. Além disso, as *Linhas de Orientação para cálculo de coimas* refletem as boas práticas e a jurisprudência da União Europeia nesta matéria, visando assegurar consistência e uniformidade na aplicação das regras de concorrência no espaço da União.

14.3.1 Gravidade da infração

168. A infração em causa no presente processo de contraordenação traduz-se num acordo e/ou prática concertada para a repartição do mercado e a fixação do nível dos preços, alcançado entre a ITM e outras empresas visadas, com o objeto de impedir, restringir ou falsear, de forma sensível, a concorrência.
169. A infração cometida pela ITM trata-se, assim, conforme resulta da apreciação jurídica dos factos, de uma infração muito grave às regras da concorrência.

14.3.2 Natureza e dimensão do mercado afetado pela infração

170. De acordo com a factualidade *supra* descrita e respetivo enquadramento jurídico-económico, considera-se como mercado relevante, exclusivamente para efeitos do presente processo, o mercado nacional da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública.
171. A infração cometida pela ITM abrange, assim, a totalidade do território nacional e está relacionada com a prestação de serviços de importância vital para o bem-estar e a saúde da população em geral.

14.3.3 Duração da infração

172. A factualidade descrita *supra* permite concluir que a ITM participou no acordo ou prática concertada que consubstancia a infração aqui em apreço, pelo menos, entre novembro de 2015 e dezembro de 2017.

14.3.4 Grau de participação na infração

173. Dos factos imputados resulta que a ITM participou ativa e diretamente, na qualidade de autora, num acordo ou prática concertada que consubstancia uma infração ao direito da concorrência, agindo com dolo e de forma ilícita e culposa, sem que se vislumbre qualquer causa de exclusão da ilicitude ou da culpa.

14.3.5 Vantagens de que beneficiou a infratora

174. Apesar da desnecessidade de averiguar os efeitos concretos da presente infração (qualificada como infração pelo objeto) para que se possa considerar preenchido o tipo contraordenacional previsto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e no n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, a Autoridade considera que a ITM retirou vantagens do acordo ou prática *sub judice*, porquanto, por via daquele, permitiu-se reduzir a incerteza quanto ao modo como avaliava o funcionamento do mercado e quanto ao comportamento futuro das suas concorrentes, podendo ajustar as suas estratégias individuais em conformidade, e, como tal, alterar as condições concorrenciais no mercado e coordenar, deste modo, o seu comportamento no mesmo, em seu exclusivo benefício e em detrimento não só dos seus concorrentes mas dos próprios consumidores.

14.3.6 Comportamento da infratora na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência

175. Não existem nos autos quaisquer elementos que demonstrem que a ITM tenha adotado, até ao momento, qualquer comportamento tendente à reparação dos prejuízos causados à concorrência.

14.3.7 Situação económica da infratora

176. A Autoridade, para efeitos da determinação da medida concreta da coima, tem em consideração a situação económica da ITM refletida no volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à data da sua decisão, o qual, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, constitui o limite máximo da coima a aplicar pela contraordenação em causa no presente processo.

14.3.8 Antecedentes contraordenacionais jusconcorrenciais da infratora

177. Não são conhecidas contraordenações prévias da ITM, que tenham transitado em julgado, no domínio da aplicação da Lei n.º 19/2012.

14.3.9 Colaboração prestada à Autoridade da Concorrência

178. A Autoridade terá em consideração que a ITM atuou sempre, no âmbito do inquérito em curso, designadamente em respostas a pedidos de elementos de informação, em conformidade com as normas aplicáveis, cumprindo com o dever legal de colaboração que sobre ela incide.

179. Acresce que, sobre a coima a aplicar incidirá a redução inerente à participação da ITM no procedimento de transação, nos termos e para os efeitos do artigo 22.º da Lei n.º 19/2012.

14.4 Conclusão

180. Para efeitos do cálculo do montante de base da coima aplicável, a Autoridade considerou, o volume de negócios à luz das diretrizes definidas nos parágrafos 19 a 22 das *Linhas de Orientação para o cálculo das coimas*.

181. Assim, foi considerada a média atualizada³² do volume de negócios da ITM realizado no mercado nacional da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública entre os anos de 2015 a 2017 (cfr., *supra*, parágrafo 37), período de duração da infração.

182. Partindo deste valor médio, a Autoridade considerou os critérios analisados nos parágrafos *supra*, mormente o referente à gravidade da infração, para determinar a percentagem do volume de negócios a considerar, nos termos dos parágrafos 24 e 25 das *Linhas de Orientação para o cálculo das coimas*, que determinou ser de 25%, em face da necessidade de assegurar, em termos de prevenção especial e geral, o caráter dissuasivo da coima a aplicar.

183. Ao abrigo do disposto no parágrafo 29 das *Linhas de Orientação para o cálculo das coimas*, a AdC aplicou um multiplicador correspondente à duração da participação da ITM na infração, isto é, de 2,5 (dois anos e meio) anos.

184. Determinado o montante de base da coima, a Autoridade considera novamente os critérios analisados nos parágrafos *supra*, numa apreciação de conjunto, ajustando o referido montante em função das circunstâncias que implicam o seu aumento ou a sua redução, nos termos dos parágrafos 32 e 33 das *Linhas de Orientação para o cálculo das coimas*. No

³² Atualização referenciada ao último ano da infração, considerando como taxas de atualização as taxas de inflação anunciadas pelo Banco de Portugal para cada ano da infração.

entanto, no presente caso não foram aplicados no cálculo da coima fatores agravantes ou atenuantes.

185. Não obstante a AdC poder aumentar o montante das coimas calculado com base no volume de negócios relacionado com a infração até 100%, a fim de assegurar o caráter suficientemente dissuasor e proporcionado da coima a aplicar ao abrigo do parágrafo 34 das *Linhas de Orientação para o cálculo das coimas*, no presente caso, e exclusivamente por referência à visada destinatária da presente Minuta de Transação, não foi considerado necessário proceder ao referido aumento.
186. Adicionalmente, a Autoridade entende ser de considerar, nos termos previstos no parágrafo 36 das *Linhas de Orientação para o cálculo das coimas*, uma redução de 72% do montante da coima calculado com base no volume de negócios relacionado com a infração, tendo em conta o facto de a ITM desenvolver o essencial da sua atividade no mercado afetado pela infração, garantindo, deste modo, a proporcionalidade da coima a aplicar.

14.5 Pronúncia sobre a proposta de transação

187. Analisada a proposta de transação apresentada pela ITM, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 8 do artigo 22.º da Lei da Concorrência, verifica-se que a mesma cumpre os requisitos previsto no n.º 7 do mesmo artigo, [CONFIDENCIAL – artigo 22.º da Lei n.º 19/2012].
188. Por outro lado, encontram-se salvaguardados, quanto à ITM, os objetivos inerentes ao recurso ao mecanismo de transação na fase de inquérito, que se prendem com a simplificação e a celeridade processual, com a redução da litigância, com a condenação da visada pela infração imputada e com o reforço do efeito dissuasor do regime sancionatório da AdC.
189. Em face do exposto, no quadro do mecanismo de transação na fase de inquérito, a AdC entende conceder uma redução de coima adicional de 30%, ao abrigo do disposto no artigo 22.º da Lei n.º 19/2012.
190. Na sua proposta de transação, a ITM, [CONFIDENCIAL – artigo 22.º da Lei n.º 19/2012].
191. Nos termos do disposto no artigo 88.º, n.º 5, do RGIMOS, aplicável *ex vi* do artigo 13.º, n.º 1, da Lei da Concorrência, “[p]ode ainda a autoridade administrativa ou o tribunal autorizar o pagamento em prestações, não podendo a última delas ir além dos dois anos subsequentes ao carácter definitivo ou ao trânsito em julgado da decisão e implicando a falta de pagamento de uma prestação o vencimento de todas as outras”.
192. Analisados [CONFIDENCIAL – artigo 22.º da Lei n.º 19/2012], e atendendo ao contexto transacional em que é adotada a presente Minuta de Transação, a Autoridade considera estarem reunidas as condições que justificam conceder-se autorização para o pagamento da coima em prestações.

193. Acresce que, [CONFIDENCIAL – artigo 22.º da Lei n.º 19/2012], a última prestação não irá além do prazo de dois anos subsequentes ao carácter definitivo da decisão, conforme exigido pelo n.º 5 do artigo 88.º do RGIMOS.
194. Em face do exposto, a Autoridade entende ser de autorizar que o pagamento da coima se processe em 8 (oito) prestações trimestrais, ao longo de 24 (vinte e quatro) meses, nos termos do plano de pagamentos melhor descrito *supra* no parágrafo 30, sendo que a falta de pagamento de uma prestação implica o vencimento de todas as outras, na condição de a primeira prestação ser paga na data de aceitação da Minuta de Transação, sob pena de, se assim não suceder, a presente Minuta de Transação ficar sem efeito e o processo de contraordenação prosseguir os seus termos, nos termos do disposto no n.º 10 do artigo 22.º da Lei n.º 19/2012.

IV. CONCLUSÃO

196. A ITM celebrou e executou, com outras empresas visadas, um acordo e/ou prática concertada visando a repartição do mercado e a fixação do nível dos preços, no âmbito da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública, na totalidade do território nacional, com o objeto de impedir, falsear ou restringir, de forma sensível, a concorrência.
197. A participação da ITM no acordo ou prática concertada em causa estendeu-se, pelo menos, de novembro de 2015 a dezembro de 2017.
198. A ITM agiu de forma direta, livre, consciente e voluntária.
199. Com tais condutas a ITM praticou uma infração ao disposto nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
200. A referida infração consubstancia uma contraordenação punível com coima, que não pode exceder 10% do volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela Autoridade, nos termos conjugados das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 68.º e do n.º 2 do artigo 69.º da Lei da Concorrência.
201. Na fixação da coima aplicável, a AdC tem em consideração os critérios estabelecidos no n.º 1 do artigo 69.º da Lei da Concorrência e a metodologia decorrente das *Linhas de Orientação para o cálculo das coimas*, bem como a redução decorrente do recurso ao procedimento de transação em fase de inquérito, nos termos e para os efeitos do artigo 22.º da Lei n.º 19/2012.

V. DECISÃO

202. Tudo visto e ponderado, o conselho de administração da Autoridade da Concorrência decide:

Primeiro

Concluir, nos termos e com os fundamentos de facto e de direito acima expostos, que a visada ITM, pelo menos entre novembro de 2015 e dezembro de 2017, ao participar num acordo e/ou prática concertada entre empresas, visando a repartição do mercado e a fixação do nível dos preços no âmbito da prestação de serviços de telerradiologia na sequência de procedimentos de contratação pública, na totalidade do território nacional, com o objeto de impedir, falsear ou restringir, de forma sensível, a concorrência, praticou uma infração ao disposto nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e, bem assim, ao disposto nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.

Segundo

Aceitar, ao abrigo do artigo 22.º da Lei n.º 19/2012, a proposta de transação da ITM, nos termos em que foi apresentada, fixando a coima a aplicar para o efeito em 202.300,00 € (duzentos e dois mil e trezentos euros).

Terceiro

Autorizar, ao abrigo do disposto no artigo 88.º, n.º 5, do RGIMOS, aplicável *ex vi* do artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2012, o pagamento da coima total de 202.300,00 € em 8 (oito) prestações trimestrais, ao longo de 24 (vinte e quatro) meses, nos seguintes termos:

- a) a primeira prestação, no valor total de 25.287,00 € (vinte e cinco mil, duzentos e oitenta e sete euros), a ser paga na data de aceitação da Minuta de Transação;
- b) a segunda prestação, no valor total de 25.287,00 € (vinte e cinco mil, duzentos e oitenta e sete euros), a ser paga três meses após a data de aceitação da Minuta de Transação;
- c) a terceira prestação, no valor total de 25.287,00 € (vinte e cinco mil, duzentos e oitenta e sete euros), a ser paga seis meses após a data de aceitação da Minuta de Transação;
- d) a quarta prestação, no valor total de 25.287,00 € (vinte e cinco mil, duzentos e oitenta e sete euros), a ser paga nove meses após a data de aceitação da Minuta de Transação;
- e) a quinta prestação, no valor total de 25.287,00 € (vinte e cinco mil, duzentos e oitenta e sete euros), a ser paga doze meses após a data de aceitação da Minuta de Transação;
- f) a sexta prestação, no valor total de 25.287,00 € (vinte e cinco mil, duzentos e oitenta e sete euros), a ser paga quinze meses após a data de aceitação da Minuta de Transação;

- g) a sétima prestação, no valor total de 25.287,00 € (vinte e cinco mil, duzentos e oitenta e sete euros), a ser paga dezoito meses após a data de aceitação da Minuta de Transação;
- h) a oitava e última prestação, no valor total de 25.291,00 € (vinte e cinco mil, duzentos e noventa e um euros), a ser paga vinte e quatro meses após a data de aceitação da Minuta de Transação;
- i) a falta de pagamento tempestivo de uma prestação implica o imediato e automático vencimento de todas as outras.

Quarto

Fixar, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 22 da Lei n.º 19/2012, em 10 (dez) dias úteis, o prazo para que a ITM confirme, por escrito, que a presente Minuta de Transação reflete o teor da sua proposta, bem como para que efetue o pagamento da primeira prestação da coima aplicada, sob pena daquela ficar sem efeito, nos termos do disposto no n.º 10 do referido artigo.

Quinto

Informar, em conformidade com o disposto no n.º 12 do artigo 22.º da Lei n.º 19/2012, que a presente Minuta de Transação se convola em decisão condenatória definitiva com a confirmação da ITM e o pagamento da primeira prestação da coima aplicada, não podendo os factos voltar a ser apreciados como contraordenação jusconcorrencial.

Lisboa, 20 de setembro de 2022.

O conselho de administração da Autoridade da Concorrência,

Margarida Matos Rosa

Presidente

Maria João Melícias

Vogal

Miguel Moura e Silva

Vogal